

L'Adunanza plenaria ha chiarito che la *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia previsto dall'art. 13, comma 1, cod. proc. amm., secondo periodo, è quella di temperare il criterio della sede secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, radicandosi così la competenza del T.a.r. "*periferico*" su atti che benché siano emanati da amministrazioni aventi sede in una diversa circoscrizione di Tribunale o da un'autorità centrale, esplicino effetti diretti limitati alla circoscrizione del Tribunale periferico.

Alla stessa stregua è stata individuata nel T.a.r. "*periferico*" la competenza nel caso di impugnazione di un atto emesso da un'autorità statale localizzata, ancorché l'atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza 13 luglio 2021, n. 13 – Pres. Patroni Griffi, Est. Lotti**

**Giustizia amministrativa – Tribunali amministrativi regionali – Competenza – Cittadinanza italiana – Provvedimenti prefettizi di inammissibilità – Competenza del T.a.r. periferico**

*L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:*

*a) la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., è quella di temperare il c.d. criterio della sede, secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, e radica quindi la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale o di un'autorità centrale, ma esplicitanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale "periferico" medesimo; è del pari competente il Tribunale amministrativo "periferico" nel caso di impugnazione di un atto emesso da un'autorità statale periferica, ancorché l'atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione;*

*b) il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana è emanato da autorità periferica dello Stato e ha effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede il Tribunale (1).*

(1). – Con l'ordinanza in rassegna l'Adunanza plenaria, analizzando i corrispondenti quesiti sollevati dalla terza Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza 15 febbraio 2021, n. 1407 (oggetto della News US in data 19 marzo 2021) ha formulato i principi di diritto di cui in massima circa l'individuazione del T.a.r. competente (T.a.r. per il Lazio o T.a.r. "*periferico*") a conoscere della controversia sulla declaratoria di inammissibilità, pronunciata

dalla Prefettura, della domanda per la concessione della cittadinanza italiana presentata ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91 del 1992.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto alla pronuncia in rassegna può essere così sintetizzata:

- a) un cittadino straniero chiedeva la concessione della cittadinanza italiana e la domanda veniva dichiarata inammissibile dalla Prefettura di Milano sia perché privo di residenza, sia perché in possesso di un livello di reddito insufficiente rispetto ai parametri di legge;
- b) avverso tale provvedimento di inammissibilità veniva formulato ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio il quale dichiarava, tuttavia, la competenza del T.a.r. per la Lombardia. Quest'ultimo, ritenendosi anch'esso incompetente, proponeva a sua volta regolamento di competenza dinanzi al Consiglio di Stato;
- c) il sollevato conflitto riguardava dunque l'ambito di produzione – locale oppure nazionale – degli effetti finali scaturenti dal provvedimento prefettizio di inammissibilità;
- d) con l'ordinanza della terza Sezione sopracitata il Consiglio di Stato, ha, quindi, rimesso all'Adunanza plenaria due specifiche questioni relative:
  - d1) alla competenza territoriale a conoscere dell'impugnazione del provvedimento con specifico riferimento alla *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm.;
  - d2) alla natura e agli effetti del decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, adottato dalla Prefettura.

III. – L'iter argomentativo seguito dall'Adunanza plenaria con la decisione in rassegna, si è così articolato:

- e) quanto alla questione relativa alla competenza del T.a.r., essa presenta due profili relativi:
  - e1) alla impugnazione degli atti di un'amministrazione periferica o di un ente avente sede nella regione in relazione alla portata e all'applicazione del criterio di efficacia regionale o ultraregionale;
  - e2) alla portata, regionale o estesa al territorio nazionale, del provvedimento in concreto impugnato;
- f) a differenza del processo civile – che conosce, com'è noto, tre criteri di attribuzione della competenza – il processo amministrativo fa riferimento, in generale, a due soli parametri:

- f1) la competenza territoriale;
- f2) la competenza funzionale;
- g) detti parametri sono entrambi espressamente definiti "*inderogabili*", pur residuando un'ulteriore ipotesi di competenza per materia, articolata territorialmente, disciplinata tra le ipotesi di competenza territoriale, inerente alle controversie riguardanti pubblici dipendenti (art. 13, comma 2, cod. proc. amm.), le quali sono attribuite inderogabilmente al T.a.r. nella cui circoscrizione vi è la sede di servizio;
- h) il rapporto tra i due criteri di competenza territoriale previsti dall'art. 13, comma 1, cod. proc. amm. segue, dunque, una logica di complementarietà e di reciproca integrazione:
  - h1) il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato;
  - h2) nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un Tribunale periferico, il criterio della sede cede il passo a quello dell'efficacia spaziale;
  - h3) tale assetto si evince dalla parola "*comunque*" inserita nel secondo periodo della norma richiamata, sicché: I) per individuare il T.a.r. competente per territorio, deve aversi riguardo in primo luogo all'efficacia dell'atto e se questa è limitata ad una determinata Regione, sarà competente il Tribunale competente per tale Regione; II) se il criterio della sede e quello dell'efficacia spaziale dell'atto impugnato coincidono, la controversia si radica, naturalmente, nella competenza territoriale dello stesso T.a.r.;
- i) all'interrogativo su quale sia la *ratio* sottesa al criterio dell'efficacia deve risponderci che:
  - i1) essa è rimasta identica a quella tradizionalmente già riconosciuta nella lettura delle norme sulla competenza contenute nell'abrogata, *in parte qua*, l. n. 1034 del 1971, rispetto alla quale il codice del processo non ha innovato e consiste nel radicare la competenza del T.a.r. più vicino al ricorrente, quando gli effetti lesivi dell'atto siano limitati ad un ristretto ambito territoriale nel quale egli si trova, anche se l'autorità emanante, centrale o periferica, abbia sede altrove;
  - i2) in questo modo è attuato il decentramento della competenza territoriale ex art. 125 Cost., secondo una logica di prossimità, che esclude la possibilità, in senso inverso, di riconoscere ipotesi ulteriori di competenza in capo al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, ciò che sarebbe in contrasto con l'esigenza, avvertita già dalla relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo, di evitare un eccessivo aggravio per detto T.a.r.;

- i3) pertanto, il criterio principale di riparto della competenza per territorio, fondato sulla sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato, è suscettibile di essere sostituito da quello inerente agli effetti diretti dell'atto qualora detta efficacia si espliciti esclusivamente nel luogo compreso in una diversa circoscrizione di T.a.r.;
- i4) la competenza territoriale è, dunque, così determinata: I) in via principale essa segue la sede dell'ente che ha emesso l'atto; II) tale criterio viene integrato (*id est*: sostituito) da quello ulteriore e speciale correlato all'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato e dunque agli effetti diretti dello stesso;
- i5) in sostanza, il criterio della sede dell'Autorità che ha assunto l'atto impugnato è sostituito da quello dell'efficacia spaziale qualora questa si produca in un solo ambito territoriale;
- j) da ciò consegue che:
  - j1) in primo luogo, qualora un atto di un'autorità statale centrale, che ha sede in Roma, espliciti i propri effetti solo nell'ambito di una circoscrizione territoriale ben delimitata e diversa dalla circoscrizione territoriale del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, il criterio dell'efficacia opererà, con la devoluzione della controversia al Tribunale "periferico":
  - j2) in secondo luogo, e non diversamente dalla prima ipotesi, anche un provvedimento emanato da un'Autorità periferica avente sede nella circoscrizione di un T.a.r., se esplicita i propri effetti in un solo ambito territoriale, radica la competenza in questo ambito territoriale, secondo il sopra citato criterio dell'efficacia spaziale del provvedimento impugnato;
  - j3) se l'ambito di efficacia spaziale del provvedimento è circoscritto alla Regione in cui ha sede l'Autorità periferica, sarà indifferente individuare la competenza del T.a.r. secondo il criterio della sede dell'Autorità periferica medesima o quello dell'efficacia spaziale;
  - j4) viceversa, quando l'efficacia spaziale di un provvedimento è circoscritta ad una Regione diversa da quella in cui ha sede l'Autorità emanante, sarà il Tribunale nel cui ambito territoriale si esplicano gli effetti dell'atto ad essere investito della relativa competenza e non il Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'Autorità emanante;
  - j5) soltanto per gli atti emanati da un'Autorità periferica aventi efficacia non limitata ad un preciso ambito territoriale (e, dunque, aventi efficacia ultraregionale, intesa come non limitabile alla circoscrizione di una singola Regione) riprenderà vigore il criterio della sede dell'Autorità emanante per individuare il Tribunale competente, al pari degli atti statali non limitabili

territorialmente *quoad effectum*, così come previsto dall'art. 13, comma 3, cod. proc. amm.;

- k) in sintesi, dunque, la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., è indubbiamente quella di temperare il c.d. criterio della sede, radicando – secondo un più generale principio di prossimità, che costituisce corollario del principio di difesa ex art. 24 Cost., e secondo una logica di decentramento della giurisdizione amministrativa, che è accolto dal legislatore costituzionale all'art. 125 Cost. – la competenza territoriale del Tribunale “periferico” in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale;
- l) in relazione alla ulteriore questione relativa alla natura dell'atto impugnato (decreto di inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana):
- 11) non si è al cospetto di un provvedimento di diniego della cittadinanza, ma di una decisione prefettizia di inammissibilità, che si esaurisce sul piano procedimentale e non attribuisce, né nega, lo *status* di cittadino valido *erga omnes*; in altre parole costituisce un atto di un organo periferico che si inserisce nell'iter amministrativo, determinandone l'arresto e, come tale, non è un atto idoneo ad incidere sullo status del soggetto interessato con efficacia *erga omnes*;
  - 12) si tratta, ancora, di atto emanato da un organo periferico dello Stato con efficacia non esorbitante la circoscrizione territoriale della regione in cui ha sede il detto organo, tenuto conto che: I) non è in alcun modo equiparabile al diniego di cittadinanza (provvedimento, quest'ultimo, emanato da un organo centrale dello Stato, idoneo ad incidere sullo *status* del soggetto interessato con efficacia *erga omnes* e, quindi, con efficacia su tutto il territorio nazionale); II) non preclude la possibilità, per l'interessato, di ripresentare la domanda anche il giorno successivo all'adozione del decreto prefettizio (mentre il decreto di rigetto, adottato centralmente dal Ministero dell'interno, preclude allo straniero la riproposizione della domanda per cinque anni); III) non comporta, sul versante procedimentale, lo spostamento della competenza in capo all'amministrazione centrale in considerazione che detto spostamento è subordinato alla previa verifica di ammissibilità della domanda, svolta dalla prefettura (la quale non ha il potere di entrare nel merito della sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di concessione della cittadinanza, la cui valutazione spetta, in una fase successiva e in via esclusiva,

all'amministrazione centrale); IV) la valutazione compiuta dalla prefettura in detta fase preliminare non incide sulla pretesa sostanziale dello straniero e, dunque, sul suo *status*, ma solo sul profilo inerente alla regolarità della domanda, con la conseguenza che al relativo provvedimento di inammissibilità non può connettersi un'efficacia *erga omnes*, e quindi ultraregionale, propria, invece, di un provvedimento che, entrando nel merito, presuppone un giudizio circa la spettanza del bene della vita, peraltro riconoscibile, nel caso di specie, solo dall'autorità centrale;

m) conclusivamente vanno affermati i seguenti principi di diritto:

- m1) la *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., è quella di temperare il c.d. criterio della sede, secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, e radica quindi la competenza territoriale del Tribunale "*periferico*" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale o di un'autorità centrale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale "*periferico*" medesimo; è del pari competente il Tribunale amministrativo "*periferico*" nel caso di impugnazione di un atto emesso da un'autorità statale periferica, ancorché l'atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione;
- m2) il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana è emanato da autorità periferica dello Stato e ha effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede il Tribunale.

IV. – Per completezza si segnala:

- n) sulla competenza e rapporto di presupposizione in tema di interdittive (quanto ad un primo orientamento):
- n1) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 4 febbraio 2013, n. 4 (in *Foro it.*, 2013, III, 356), secondo cui: "*Il ricorso proposto contro l'informativa antimafia tipica resa da un prefetto ad altra amministrazione è di competenza del Tar nella cui circoscrizione opera l'altra amministrazione, e non del Tar in cui ha sede il prefetto, e ciò vale indipendentemente dal fatto che il ricorso sia stato proposto anche nei confronti dei provvedimenti applicativi*" (nel caso di specie: l'informativa antimafia era stata resa dall'UTG di Cagliari, mentre i provvedimenti consequenziali erano rappresentati dalla revoca della aggiudicazione di un appalto disposta dal responsabile dell'ufficio tecnico del comune di Ustica nonché le note del consorzio di ambito di Agrigento con le quali era stata

avviata la procedura finalizzata all'esclusione dell'impresa attinta da informativa antimafia dalla società mista deputata alla gestione del servizio idrico integrato);

- n2) Cons. Stato, Ad. plen., 12 dicembre 2012, n. 38 (in *Foro it.*, 2013, III, 356), secondo cui: *"Ai sensi dell'art. 13 cod. proc. amm., è di competenza del Tar periferico, e non del Tar Lazio, il ricorso proposto contro il diniego del decano di convocare il corpo elettorale per l'elezione del rettore di un'università, anche se unitamente a tale diniego siano stati impugnati atti del ministero riferiti però soltanto alla stessa università e un parere interno del ministero privo di effetti vincolanti"*;
- n3) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 19 novembre 2012, n. 34, in *Corriere merito*, 2013, 108 (m), con nota di MADDALENA, citata nell'ordinanza in rassegna, secondo cui *"Il ricorso proposto nei confronti di una informativa antimafia c.d. atipica e del provvedimento con il quale, in base a tale informativa, era stata imposta la sostituzione dell'amministratore di una società che aveva in corso l'esecuzione di un appalto pubblico è di competenza del Tar nella cui circoscrizione la misura interdittiva spiega i suoi effetti «diretti»; pertanto, ai sensi dell'art. 13, 1° comma, cod. proc. amm., è di competenza del Tar nella cui circoscrizione è costituito e si svolge il rapporto d'appalto, e non del Tar nella cui circoscrizione ha sede la prefettura che ha emesso la misura interdittiva"* (nella specie, è stata ravvisata la competenza del Tar per il Piemonte, e non quella del Tar per la Sicilia, a decidere il ricorso proposto avverso il provvedimento interdittivo, emesso dalla prefettura di Agrigento, e il conseguente diniego di autorizzazione al subappalto, emesso da una società titolare di pubbliche funzioni, avente sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo per il Piemonte);
- n4) Cons. Stato, ad. plen., ordinanza 24 settembre 2012, n. 33 (in *Foro it.*, 2013, III, 6, con nota di TRAVI), secondo cui: *"In tema di riparto della competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato, sostituito da quello inerente gli effetti «diretti» dell'atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di Tar"*. Più in particolare: *"Il ricorso proposto nei confronti di una informativa antimafia interdittiva e del conseguente diniego di autorizzazione a un subappalto è di competenza del Tar nella cui circoscrizione l'atto impugnato produce i suoi effetti «diretti»; pertanto, ai sensi dell'art. 13, 1° comma, cod. proc. amm., è di competenza del Tar nella cui circoscrizione è costituito e si svolge il rapporto d'appalto, e non del Tar nella cui circoscrizione ha sede la prefettura che ha emesso la misura interdittiva"* (nella fattispecie si è ritenuto rientrante nella competenza del T.a.r. per la Puglia la controversia avente

ad oggetto il diniego di autorizzazione al subappalto emesso da P.a. avente sede in tale regione, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nella regione stessa, anche se adottato sul presupposto di un'interdittiva antimafia emessa da prefettura di altra regione, operando tale provvedimento in seno al singolo rapporto cui afferisce e, pertanto, spiegando i suoi effetti «diretti» nell'esclusivo ambito della circoscrizione territoriale ove quest'ultimo è costituito e si svolge);

o) sugli effetti non territorialmente limitati di atti prefettizi (e, segnatamente, delle interdittive antimafia) e sul rapporto di presupposizione alla luce dello *ius superveniens*, cfr.: Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 7 novembre 2014, n. 30 (che richiama la precedente ordinanza 31 luglio 2014, n. 17, in *Guida al dir.*, 2014, 36, 90, con nota di CORRADO e la cui impostazione di fondo sembra essere superata dalla pronuncia in rassegna), secondo cui:

o1) alla luce delle precedenti ordinanze dell'Adunanza plenaria ivi citate *“nonché in relazione a quanto precisato nella stessa relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 13 c.p.a., il criterio principale per l'individuazione del T.A.R. territorialmente competente è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato. Tale criterio è sostituito da quello inerente agli effetti "diretti" dell'atto qualora essi si esplicino esclusivamente in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico tribunale amministrativo regionale;*

o2) *“in costanza del quadro normativo previgente all' entrata in vigore del codice sulle leggi antimafia e sulle misure di prevenzione (D.Lgs. n. 490 del 1994 e D.P.R. n. 252 del 1998) - salvo il caso di impugnazione della sola interdittiva prefettizia in cui la competenza è del T.A.R. del luogo ove ha sede la Prefettura che ha adottato l'atto - l'Adunanza Plenaria e la giurisprudenza, esclusa la portata generale dell'informativa prefettizia su tutto il territorio nazionale, si è orientata nel senso che, in caso di impugnazione congiunta dell'informativa prefettizia e dei successivi atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, la competenza territoriale appartiene al T.A.R. del luogo ove ha sede quest'ultima, prevalendo il criterio degli "effetti territoriali limitati" di cui al secondo periodo dell' art. 13, comma 1, c.p.a.”;*

o3) *“l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 159 del 2011 impone, tuttavia, una rivisitazione della tesi sugli effetti territorialmente limitati dell'interdittiva al luogo in cui ha sede la stazione appaltante o l'ente che ha concesso i benefici economici, ove si consideri che l'art. 91 del d.lgs. predetto collega alla misura di prevenzione una pluralità di effetti rimessi alla competenza ed all' iniziativa dell' autorità cui essa è*



- comunicata, che travalicano il luogo in cui ha sede l'ente con cui intercorre il rapporto che ha dato origine all'acquisizione della certificazione antimafia";*
- o4) *"esclusa ogni scindibilità degli effetti dell'atto con l'ordinanza dal[la] n. 17 del 2014, cit., l'Adunanza Plenaria ha enunciato il principio di diritto in base al quale esplicando l'informativa, alla stregua dello jus superveniens, effetti ultraregionali, competente a conoscere dell'impugnazione della stessa è il T.A.R. del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'atto";*
- o5) *"detto T.A.R. rimane competente anche in caso di contestuale impugnazione sia dell'informativa che degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante. Non trova infatti, applicazione il comma 4 bis dell'art. 13 c.p.a. ove è stabilito che «la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti allo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali». L'informativa prefettizia non può considerarsi «atto presupposto» rispetto alle determinazioni della stazione appaltante o dell'ente che ha concesso i benefici economici, stante la sua autonoma efficacia lesiva per gli immediati effetti negativi nei confronti dell'impresa (si considerino, oltre al pregiudizio morale, la perdita della capacità di essere parte in rapporti in essere con la pubblica amministrazione, nonché in ordine alla stipula di contratti futuri [...]);*
- o6) *"l'atto prefettizio ha, quindi, effetti ultraregionali per cui, in caso di impugnazione della sola informativa, il T.A.R. territorialmente competente è quello ove ha sede l'autorità che lo ha emesso, ex art. 13, comma 1, primo periodo. Essendo, inoltre, l'informativa atto immediatamente impugnabile, non può trovare applicazione l'art. 13, comma 4 bis c.p.a. e quindi, in caso di impugnazione contestuale di tale atto e dei susseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, è sempre competente il Tribunale ove ha sede l'autorità che ha emesso la misura di prevenzione";*
- o7) *"va riconosciuta la prevalenza del criterio della competenza territoriale, previsto dall'art. 13 c.p.a., rispetto a quello della competenza funzionale, nei casi di affidamento di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 119 c.p.a., comma 1, lett. a), in base ai principi di concentrazione dei procedimenti giurisdizionali e del simultaneus processus - garanti dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'economia dei giudizi secondo gli indirizzi segnati dagli artt. 24 e 111 della Costituzione e dal diritto comunitario. Assume, pertanto, rilievo - alla stregua del rinvio esterno alle disposizioni del cod. proc. civ. di cui all'art. 39 c.p.a. - l'art. 31 c.p.c. in tema di rapporti di connessione tra causa principale e causa accessoria, che riconosce competente, in caso di pluralità di domande, il giudice cui è rimessa la cognizione della prima";*

- o8) *“si realizza, quindi, una particolare forma di connessione per accessorietà in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale (avente ad oggetto l’impugnativa prefettizia) attrae a sé quella accessoria (avente ad oggetto gli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante), senza che a ciò siano di ostacolo le norme sulla competenza funzionale”;*
- p) sulla *“dimensione nazionale”* degli interessi sottesi ad una determinata controversia, come tale capace di connotare il criterio della efficacia – aspetto, questo, non considerato nella pronuncia in rassegna, la quale ha tracciato una peculiare qualificazione dell’atto impugnato – si veda, in generale:
- p1) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 7 maggio 2013, n. 12, in *Riv. amm.*, 2013, 695 (m), secondo cui: *“Sussiste la competenza del Tar Lazio nel caso di impugnazione dell’atto del ministero che ha incluso un comune nell’elenco degli enti inadempienti al patto di stabilità, e da sanzionare ai sensi dell’art. 7 d.leg. n. 149 del 2011 con la riduzione dei trasferimenti di risorse statali, poiché l’atto produce effetti non solo nei confronti del medesimo comune, ma anche nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte nella distribuzione delle risorse rese disponibili”;*
- p2) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 2 aprile 2013, n. 6 (in *Foro it.*, 2013, III, 355, con note di D’AURIA e TRAVI), secondo cui: *“Le sanzioni applicate a un ente locale ai sensi dell’art. 7 d.leg. 6 settembre 2011 n. 149, per la violazione del c.d. patto di stabilità interno, costituiscono parte di una manovra finanziaria unitaria; pertanto il ricorso proposto contro tali sanzioni è di competenza del Tar Lazio”*. Secondo l’Adunanza plenaria, infatti, le sanzioni per l’inosservanza del patto di stabilità interno *“costituiscono parte integrante di una manovra finanziaria unitaria”* e, pertanto, i provvedimenti che le irrogano sono in grado di incidere sul *“complessivo equilibrio finanziario dello Stato”*. In questa direzione essi determinano ripercussioni immediate e, dunque, *“effetti diretti”* sull’intera finanza pubblica statale; di qui — conclude l’Adunanza plenaria — l’opportunità di concentrare nel T.a.r. per il Lazio la competenza sulle controversie relative all’irrogazione delle menzionate sanzioni;
- p3) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 11 dicembre 2012, n. 37 (in *Foro it.*, 2013, III, 1), secondo cui: *“È devoluto alla competenza del Tar Lazio, e non del Tar Sicilia, il ricorso proposto da alcuni componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nei confronti del decreto del presidente del Consiglio di Stato che aveva respinto la loro richiesta di essere inclusi nel collegio elettorale per l’elezione di un giudice della Corte costituzionale”;*
- p4) sulla dimensione esclusivamente locale di determinati interessi si veda, poi: Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 9 dicembre 2011, n. 22 (in *Foro it.* anno

2013, parte III, 357), secondo cui: *“Per il ricorso contro un provvedimento di un organo periferico dell’amministrazione statale (nella specie, si trattava della revoca di un porto d’armi disposta dal prefetto e dal questore), ai sensi dell’art. 13 cod. proc. amm., è competente il Tar nella cui circoscrizione ha sede tale organo, senza che assuma rilievo l’efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati”*;

p5) sulla natura discrezionale del potere di concessione della cittadinanza italiana e – specifici – principi di tutela dell’interesse nazionale: Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5326, secondo cui *“Nel diniego della cittadinanza italiana non sono negati diritti fondamentali della persona garantiti a livello costituzionale, comunitario o internazionale, bensì un beneficio la cui concessione è subordinata ad una valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale e informata a principi di cautela, nell’interesse nazionale. Trattasi di valutazione rebus sic stantibus, in quanto non sarebbe preclusa, al richiedente insoddisfatto, la riproposizione dell’istanza, alla luce di eventuali successivi ed ulteriori elementi favorevoli alla sua posizione. Rispetto a queste valutazioni la posizione soggettiva del richiedente ha consistenza di affievolito interesse legittimo, atteso che l’attribuzione del nuovo status di cittadino italiano comporta l’inserimento dello straniero, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale e l’acquisizione a pieno titolo, da parte del richiedente, dei diritti e dei doveri che competono ai cittadini”*;

q) sul carattere derogatorio della competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, rispetto all’ordinario sistema di riparto della competenza: Corte cost., 6 giugno 2014, n. 159 (in *Foro it.*, 2015, I, 2283; *Giur. cost.*, 2014, 2528, con nota di CERULLI IRELLI);

r) sui limiti della potestà legislativa nel ripartire le liti:

r1) quanto ai limiti discendenti dal principio di economia processuale: Corte cost., ordinanza 14 aprile 1995, n. 130 (in *Foro it.*, 1996, I, 2281), secondo cui *“la competenza territoriale del giudice penale è disciplinata dalla legge in considerazione del luogo ove il reato è stato commesso, con finalità che attiene in modo prevalente alla economia processuale, sì da consentire che ivi si dia luogo alla miglior concentrazione delle attività del processo; il che spiega la minor rigidità della detta disciplina rispetto a quella stabilita per la competenza funzionale, la quale, invece, investe l’intrinseca idoneità del giudice alla funzione”*;

r2) quanto ai limiti discendenti dal diritto di difesa: I) Corte cost., 26 giugno 2007, n. 237 (in *Giornale dir. amm.*, 2007, 1051, con nota di GNES; *Guida al dir.*, 2007, 28, 78, con nota di GIUNTA; *Corriere merito*, 2008, 481, con nota di TEMPESTA), secondo cui *“Nella disciplina introdotta dall’art. 3, c. 2-bis e 2-ter, del D.L. 30 novembre 2005, n. 245, non ricorre una condizione di sostanziale*

*impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost. né una condizione in cui la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione risulta oltremodo difficoltosa, essendo comunque rimessa al legislatore ordinario la regolamentazione dei modi e dell'efficacia di detta tutela, mentre le censure di violazione dell'art. 111 Cost. non sono dotate di una propria autonomia rispetto all'ipotizzata violazione dell'art. 125 Cost.”; II) Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 452 (in *Giur. cost.*, 1997, 6), secondo cui “Non è fondata, con riferimento agli art. 3 e 25 cost., l'art. 3 r.d. 14 aprile 1910 n. 639 (Approvazione del t.u. delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), nella parte in cui attribuisce la competenza, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di pagamento, al giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente che ha emesso l'ingiunzione medesima e non al giudice del luogo in cui risiede l'ingiunto opponente, in quanto - posto che il principio della precostituzione del giudice, sancito dall'art. 25 cost., è rispettato purché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie; e che la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione di una competenza generale, ma si forma anche a seguito di tutte le disposizioni di legge che possano derogare a tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi coinvolti nel processo - la previsione che la competenza territoriale debba, nella specie, radicarsi nel luogo ove ha sede l'ufficio emanante non costituisce esercizio arbitrario o irragionevole della discrezionalità che spetta in materia al legislatore, poiché tale previsione è fondata sulla considerazione della natura dell'ente dal quale proviene l'ingiunzione, della articolazione territoriale di questo e della qualità dei crediti per il soddisfacimento dei quali il procedimento di ingiunzione fiscale può essere esperito”;*

- r3) quanto ai limiti discendenti dal canone della ragionevolezza: Corte cost., 24 giugno 2010, n. 230 (in *Giur. cost.*, 2010, 3610, con nota di CARNEVALE); relativamente al canone della ragionevolezza nella disciplina della riassunzione del giudizio a seguito di declaratoria di incompetenza: Corte cost., 10 giugno 2021, n. 119 (oggetto della News US in data 5 luglio 2021), che dichiara “incostituzionale l'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della legge”;
- s) sulla discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, cfr., da ultimo: Corte cost. 20 maggio 2021, n. 102; 26 novembre 2020, n. 253 (in *Foro it.*, 2021, I, 19); 20 maggio 2020, n. 95 (*Giur. cost.*, 2020, 1154, con nota di CERRI); 24 aprile 2020, n. 80 (in *Foro it.*, 2020, I, 2222); 24 aprile 2020 n. 79 (in

Arch. locazioni, 2020, 405, con nota di MASONI; Riv. giur. edilizia, 2020, I, 447 (m), con nota di DELLA RAGIONE); 13 dicembre 2019, n. 271 (in Foro it., 2020, I, 1121, con nota di TRAVI; Giur. cost., 2019, 3248, con nota di SCOCA; oggetto della News US in data 8 gennaio 2020);

- t) sulla naturalità quale funzione dell'imparzialità del giudice: Corte cost., 25 luglio 2002, n. 393, in *Foro it.*, 2003, I, 3247, secondo cui *"l'art. 25, primo comma, della Costituzione [...] assicura l'individuazione del giudice attraverso criteri precostituiti per legge sì da garantire l'assoluta imparzialità [...]. La norma costituzionale, stabilendo che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, esclude che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogano a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta [...]"*;
- u) sul rapporto tra competenza funzionale e competenza per materia: Corte cost., ordinanza 20 novembre 2014, n. 261 (in *Giur. cost.*, 2014, 4552); 23 giugno 2014, n. 82, in *Foro amm.*, 2014, 2482; 13 giugno 2014, n. 174, in *Foro it.*, 2015, I, 2283; Corte cost., 6 giugno 2014, n. 159, cit.; ordinanza 9 maggio 2014, n. 122, in *Giur. cost.*, 2014, 2132; sentenza 15 aprile 2014, n. 94 (in *Giurisdiz. amm.*, 2013, 941, con nota di POZZI; *Giur. cost.*, 2014, 1681, con nota di SERGES; *Giur. it.*, 2014, 2538 (m), con nota di GIUSTI; *Giur. comm.*, 2015, II, 5, con nota di IMPINNA); ordinanza 11 luglio 2012, n. 180 (in *Giur. cost.*, 2012, 2673); sentenza 27 giugno 2012, n. 162 (in *Foro it.*, 2013, I, 1816, con nota di TRAVI, ROMBOLI; *Giur. it.*, 2013, 684 (m), con nota di POLICE, DAIDONE; *Giur. it.*, 2013, 1347 (m), con nota di CERRATO; *Giur. comm.*, 2012, II, 1157, con nota di CLARICH, PISANESCHI; *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 289 (m), con nota di NICOTRA; *Giur. cost.*, 2012, 2204, con nota di SERGES; *Banca, borsa ecc.*, 2013, II, 245, con nota di SCOGNAMIGLIO);
- v) sul rapporto tra competenza territoriale e competenza funzionale: Cons. giust. amm. sic. sez. giur., 13 aprile 2016, n. 84 (in *Foro amm.*, 2016, 934); Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 24 novembre 2014, n. 5782 (in *Foro amm.*, 2014, 2819); Ad. plen., 20 novembre 2013, n. 29 (in *Foro it.*, 2014, III, 244, con nota di D'ANGELO); ordinanza 4 febbraio 2013, n. 4, cit.; 16 febbraio 2012, n. 23 (in *Giur. cost.*, 2012, 306, con nota di PRINCIPATO);
- w) sulla competenza funzionale nel giudizio di ottemperanza: Cons. Stato, sez. IV, 24 novembre 2017, n. 5489, secondo cui: I) *"nel processo amministrativo il giudice competente nel giudizio di ottemperanza va individuato, nel caso di conferma della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato, con riguardo all'indice testuale contenuto nel dispositivo della sentenza di secondo grado, indipendentemente dal suo percorso argomentativo, cui è connaturale uno sviluppo non meramente ripetitivo della*

sentenza di primo grado”; II) “ne consegue che, ove il dispositivo comporti una statuizione di rigetto dell’appello, vi è certamente identità di contenuto dispositivo tra i provvedimenti di primo e secondo grado, con conseguente attribuzione della competenza al Tar delle questioni sull’ottemperanza; ma, ove il dispositivo in appello contenga statuizioni che evidenzino uno scollamento dal percorso motivazionale e, conseguentemente, dal dispositivo della decisione di primo grado gravata e, quindi, nei casi in cui emergano formule come «respinto con diversa motivazione», allora la competenza per il giudizio di ottemperanza si radica presso il Consiglio di Stato; ancora più precisamente, quanto alle pronunce di appello con la formula «conferma con diversa motivazione», e al fine di individuare il giudice competente ex art. 113 c.p.a. per il successivo giudizio di ottemperanza, occorre fare riferimento alle ragioni o meglio, al motivo di impugnazione che, una volta accolto dal giudice di appello, determina la conferma della pronuncia di primo grado; ed infatti, se la diversa motivazione di conferma si sostanzia in un approfondimento e/o ampliamento e/o arricchimento della motivazione di accoglimento del motivo o dei motivi già positivamente vagliati ed accolti dal giudice di primo grado, il contenuto dispositivo e conformativo del provvedimento di primo grado non può dirsi mutato, con conseguente individuazione del giudice competente nel Tar; invece, ove la sentenza di appello pervenga alla conferma dell’esito dispositivo della sentenza di primo grado, ma in base all’accoglimento di un diverso motivo di impugnazione (ad esempio, (ri)proposto con appello incidentale, ovvero modificando il contenuto del dispositivo di condanna), il contenuto dispositivo o conformativo della sentenza di appello si presenta indubbiamente come differente rispetto a quello della sentenza di primo grado, con conseguente competenza del Consiglio di Stato per il successivo giudizio di ottemperanza”;

x) sui limiti alla *translatio* nel difetto di competenza:

x1) con riferimento al ricorso straordinario proposto al Presidente della Repubblica anziché al Presidente della Regione Siciliana: Cons. Stato, sez. I, parere 16 febbraio 2021, n. 203, secondo cui “nel decidere sull’inammissibilità del ricorso straordinario, la Sezione ritiene che, nell’eventualità che il ricorso sia riproposto tempestivamente davanti al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, debbano essere tuttavia fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda di annullamento, alle condizioni di cui all’art. 11 c.p.a. e secondo il meccanismo della *translatio iudicii*, di cui è espressione legislativa l’art. 59, comma 1, della legge n. 69/2009, istituito che il detto Consiglio di giustizia amministrativa ha peraltro già ritenuto applicabile anche al ricorso straordinario [...], sulla base di una lettura estensiva della previsione di legge e alla luce della ben nota evoluzione, in senso (tendenzialmente) giurisdizionale, del ricorso straordinario [...]”;

- x2) diversamente, Cons. Stato, Ad. plen., 22 aprile 2014, n. 12 (in *Giurisdiz. amm.*, 2013, 819), secondo cui *“Nel caso in cui sia proposto appello al Consiglio di Stato avverso una sentenza del Tar per la Sicilia, di per sé impugnabile innanzi al consiglio di giustizia per la regione siciliana, il consiglio di stato deve dichiarare il proprio difetto funzionale di competenza e non può disporre che il giudizio sia riassunto innanzi al medesimo consiglio di giustizia”*;

y) in dottrina:

- y1) in dottrina, v. A. POLICE, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA – LOPILATO, Milano, 2011, 167 ss.; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2017, 436, secondo cui il criterio del foro del pubblico impiego è speciale rispetto a quelli generali della sede dell'ente e dell'efficacia dell'atto; in relazione a questi ultimi due – criteri alternativi e parimenti inderogabili – ove la loro simultanea applicazione conduca a risultati contrastanti, in considerazione del tenore letterale della norma sancita dall'art. 13 comma 1, cod. proc. amm., prevale quello della efficacia dell'atto;
- y2) A. TRAVI, *Effetti del provvedimento e competenza territoriale dei Tar: un binomio difficile* (in *Foro it.*, 2013, III, 369), ove si affronta sia il tema del rapporto tra atto presupposto ed atto consequenziale, sia il tema della dimensione nazionale degli effetti prodotti dai vari provvedimenti. Questi in particolare i passaggi, in tale prospettiva, salienti: I) *“In questo contesto risultano centrali due disposizioni del codice: l'art. 13, 1° comma, nella parte in cui assegna rilievo, ai fini della individuazione del Tar competente, agli «effetti diretti» dell'atto impugnato, e l'art. 14, comma 4 bis, introdotto dal decreto correttivo cit., che nel caso di ricorso proposto contro una pluralità di atti assegna rilievo prevalente «al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere» ... Nel caso dell'impugnazione di atti connessi, il criterio stabilito nell'art. 14, comma 4 bis, cod. proc. amm., che assegna rilievo «al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere», vuole evitare una concorrenza di competenza fra i Tar coinvolti dai diversi atti impugnati: risponde perciò a una esigenza del tutto condivisibile. La disposizione, però, considera essenzialmente la relazione «atto presupposto - atto applicativo» ... In ogni caso, il criterio stabilito nell'art. 14, comma 4-bis, per individuare il giudice competente nel caso di impugnazione di un atto presupposto e di un atto applicativo, non appare sempre risolutivo, perché è legato alla convinzione che tassativamente rispetto all'atto presupposto non sia identificabile un autonomo interesse a ricorrere: la vicenda delle certificazioni negative in materia di antimafia testimonia, invece, un quadro più complesso. Infatti rispetto a tali atti, è difficile negare l'attualità dell'interesse a ricorrere, se non altro per l'incidenza sulla*

onorabilità e sulla sfera morale”; II) prosegue l’autore affermando che, già all’indomani della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: *“L’attenzione si era spostata progressivamente dall’effetto giuridico in senso tecnico alle conseguenze generali del provvedimento e, pertanto, alla dimensione degli interessi coinvolti. Quando gli interessi non sono «frazionabili» sul piano territoriale, quando cioè emerge con evidenza un interesse nazionale, la soluzione è in genere a favore della competenza del Tar Lazio”*; III) evidenzia in ogni caso, con riguardo alle citate pronunzie relative alla competenza del T.a.r. per il Lazio sulle controversie relative alle violazioni del patto di stabilità interno, che: *“La nuova pronuncia, infatti, assegna rilievo determinante appunto a effetti che certamente non possono definirsi «diretti»: l’unico effetto «diretto» prodotto dalla sanzione applicata per violazione del «patto di stabilità» colpisce il comune che ne è destinatario. Semmai viene riproposto in pieno l’indirizzo precedente al codice, che in definitiva dava spesso rilievo, più che agli effetti giuridici, alla dimensione degli interessi coinvolti”*. In questa direzione troverebbe breccia *“l’affermazione di un interesse «nazionale», non frazionabile”*. Il che è in ogni caso alla base delle *“previsioni derogatorie recepite nell’art. 135 cod. proc. amm”*, in tema di competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio, mentre la giurisprudenza citata arriverebbe a tale conclusione attraverso il meccanismo interpretativo ed applicativo del predetto art. 13 cod. proc. amm.